

A situação financeira dos municípios gaúchos e seus gastos sociais — 1995-99*

*Isabel Noemia Rückert***

A crise do Estado nacional-desenvolvimentista nos anos 80, dentre outras questões, suscitou a retomada das discussões acerca do processo de descentralização no País. Esse termo tem sido utilizado por diversos atores sociais em diferentes situações com objetivos específicos. A maioria dos autores que tratam do tema concordam que a descentralização se refere à questão da reordenação das relações intergovernamentais. Pelo menos nos últimos 30 anos, os movimentos pró-descentralização, que iniciaram nos países desenvolvidos, parecem ter sido decorrentes da crise do Estado de Bem-Estar, considerado centralizador.

No Brasil, foi no início dos anos 80, diante da crise internacional e do esgotamento das fontes de financiamento externo, que levaram a uma ruptura no padrão de financiamento do Estado e a uma crise fiscal, que a questão da descentralização surgiu como uma das possibilidades para equacionar essa crise. Esse movimento ficou mais forte, principalmente a partir de meados dos anos 80, quando se instalou no País um novo regime democrático, depois de mais de 20 anos de regime militar.

Esse processo de descentralização surgiu como efeito da combinação de forças progressistas e conservadoras. Enquanto a primeira apregoa a democratização e o fortalecimento do Estado, a segunda critica o seu tamanho. Mesmo com interesses conflitantes, a descentralização veio se consolidando no País, principalmente a partir da Constituição de 1988. Consubstanciada no maior repasse de recursos para estados e municípios, a descentralização das políticas sociais objetivava, ainda, estimular a participação popular através da criação dos Conselhos Municipais de saúde, de assistência social, etc.

* Este texto é um resumo de alguns capítulos de uma pesquisa mais ampla, intitulada **As Finanças Municipais e os Gastos Sociais no Rio Grande do Sul, 1995-99** elaborada pela autora em conjunto com Maria Luiza Borsatto e Mercedes Rabelo (em fase de publicação).

** Economista da FEE, Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS.

No início dos anos 90, com o modelo político-econômico baseado no ideário neoliberal, o processo de descentralização, tal como esboçado na Constituição de 1988, sofreu descontinuidade, pois as regulamentações complementares, necessárias para sua implantação, foram continuamente adiadas, e os municípios tiveram que assumir um papel mais ativo nesse processo.

Dada a importância que os municípios vêm assumindo nesse processo, o presente texto tem como objetivo efetuar uma análise das receitas e despesas realizadas pelas Administrações Diretas dos municípios do RS, analisando, em separado, as despesas realizadas nas áreas sociais, as quais correspondem às seguintes funções: Defesa Nacional e Segurança Pública; Educação e Cultura; Habitação e Urbanismo; Saúde e Saneamento; Trabalho; Assistência e Previdência.

As variáveis serão analisadas levando em conta o total dos municípios e, também, utilizando uma desagregação por classes de tamanho populacional, constituindo quatro extratos: o primeiro, de até 10.000 habitantes; o segundo, de 10.001 a 50.000 habitantes; o terceiro, de 50.001 a 100.000 habitantes; e, por último, os municípios com mais de 100.001 habitantes.

As informações estatísticas foram coletadas no *sítio* do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e referem-se à Administração Direta municipal, desconsiderando-se todas as despesas realizadas pelas administrações descentralizadas. Para a conversão dos dados correntes em constantes, foi utilizado o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) médio anual da FGV, a preços de janeiro de 2000.

O artigo está dividido em quatro itens. No primeiro, apresentam-se as mudanças no papel do Estado a partir dos anos 90, com destaque para a questão da descentralização. No segundo, examinam-se os resultados orçamentários dos municípios e as finanças públicas dos municípios gaúchos, nas suas principais categorias, no período compreendido entre 1995 e 1999. No terceiro capítulo, efetua-se uma análise das despesas sociais do conjunto dos municípios do Rio Grande do Sul por funções sociais, principalmente, Saúde e Saneamento e Educação e Cultura e Assistência Social, abordando alguns aspectos do processo de descentralização dessas áreas. Por fim, elaboram-se algumas considerações finais.

1 - As mudanças no papel do Estado e a descentralização

Com a crise do capitalismo mundial no início dos anos 70, os neoliberais, para solucioná-la, apregoaram a redução da intervenção do Estado na economia por meio da privatização e da desregulamentação das atividades econômi-

cas. Nesse sentido, as funções relacionadas com o bem-estar social deveriam ser diminuídas. Nas propostas neoliberais, a descentralização surge simultaneamente aos temas de desregulamentação das atividades econômicas, de terceirização e de privatizações, sendo que, nos países desenvolvidos, o movimento pró-descentralização se derivou da crise do Estado de Bem-Estar, considerado centralizador. Com as críticas a esse centralismo do Estado, a descentralização coloca-se como uma estratégia para, na redefinição do papel do Estado, enfrentar a crise do sistema capitalista. Nesse contexto, a justificativa para a descentralização encontra-se na eficácia administrativa e no controle fiscal, através de uma lógica de redução do tamanho do Estado, utilizando as privatizações dos serviços e do patrimônio público.

No caso brasileiro, o mesmo movimento ocorreu, apesar de o nosso modelo de bem-estar social não ter sido completado. No País, a crise refletiu-se no início dos anos 80 com o fim do Estado desenvolvimentista concebido nos anos 30, onde foi fundamental a participação do Estado, tanto de forma indireta, através da criação de leis e de instituições de controle da economia, quanto de forma direta, através da criação das empresas do setor produtivo estatal. Essa crise causada pelo esgotamento das fontes de financiamento do setor público iniciou, principalmente, com a crise do endividamento externo decorrente do aumento dos juros externos a partir de 1979 e que se aprofundou com o fechamento do mercado internacional de créditos voluntários em 1982. Nesse período, o setor público encontrava-se vulnerável, com um estoque elevado de dívida pública externa e baixo nível de poupança corrente e capacidade de autofinanciamento limitada (Mazzuchelli apud Affonso, 1990). A partir daí, ocorreu o desmoronamento do frágil padrão de financiamento do setor público, baseado no crescente endividamento externo. Ainda nos anos 80, com a elevação da inflação e a redução da base de arrecadação tributária, a opção do Governo foi a de utilizar intensivamente a dívida mobiliária, que passou a crescer substancialmente (Affonso, 1990).

Essa circunstância fez com que o Estado, sem condições de continuar investindo e com uma dívida externa e interna elevada, passasse a privatizar suas empresas estatais, cujos recursos seriam direcionados, em princípio, para a redução da dívida interna. Nessa nova configuração, caberia ao setor privado continuar investindo para manter o crescimento econômico, uma vez que parte expressiva do ônus da crise econômica da década de 80 foi assumida pelo Estado, enquanto as empresas, nesse período, se ajustaram, reduzindo o seu endividamento.

Essa crise, aliada à insatisfação de grandes segmentos da sociedade brasileira diante das características concentradoras e centralizadoras do modelo econômico adotado até então, trouxe, junto com as novas bandeiras democráticas, a questão da descentralização política, administrativa e fiscal (Médici,

1995). Esta seria uma outra concepção de descentralização — diferente da concepção neoliberal — que surge como proposta integrante de um projeto político, construído num contexto das lutas populares e que tem como pressupostos fundamentais as mudanças das relações de poder, autonomia e repasse de recursos financeiros para as esferas subnacionais. A descentralização política refere-se à necessidade de fortalecer a representação local e a participação popular, enquanto a descentralização administrativa diz respeito ao fato de que cabe aos estados e aos municípios assumirem certas responsabilidades na execução de políticas públicas, pois a gestão das mesmas deveria estar mais perto dos locais para os quais elas foram criadas. Já a descentralização fiscal refere-se à divisão das receitas entre os três níveis de governo (Médici, 1995).

Decorridos mais de 13 anos desde a promulgação da Constituição de 1988, verifica-se que esta trouxe fundamentais alterações no sistema federativo brasileiro, proporcionando uma melhora significativa na participação dos municípios nas receitas fiscais. Estas basearam-se mais no aumento de transferências federais e estaduais para os municípios do que num efetivo esforço das suas capacidades de ampliação da tributação própria (Martins, 1998).

A análise da repartição das receitas de tributos efetivamente disponíveis evidencia um aumento do percentual de participação, principalmente dos municípios em detrimento da União, a partir da Constituição de 1988. Com a descentralização fiscal, a União reduziu sua participação nas receitas tributárias efetivamente disponíveis¹ de 62,3% em 1988 para 56,5% em 1998, enquanto os estados, que detinham 26,9% dessas receitas em 1988, passaram para 26,7% em 1998, e os municípios subiram de 10,8 % em 1988 para 16,8% em 1998, com um aumento expressivo nessa participação (Araújo, Oliveira, 2001).

A crise fiscal do Governo central fez com que os municípios absorvessem um maior número de atribuições, uma vez que aquele nível de governo não conseguiu manter suas atribuições anteriores. Com isso, desde o início dos anos 90, o Governo Federal implantou um processo de descentralização forçada de encargos para as esferas subnacionais (Oliveira, 1998).

Ainda no início dos anos 90, o Governo Collor, de orientação neoliberal, foi o responsável pelo início da privatização das empresas estatais do País, através, principalmente, do Programa Nacional de Desestatização (PND), uma vez que, na lógica desse modelo, estas seriam mais eficientes nas mãos da iniciativa privada. Esse processo teve continuidade no governo de FHC, com o aumento do número de empresas estatais privatizadas.

¹ A receita tributária disponível inclui os tributos arrecadados diretamente em cada nível de governo e as transferências constitucionais de impostos. Para o cálculo da receita disponível em cada nível de governo, adicionam-se às receitas próprias os repasses recebidos e descontam-se os concedidos.

Desde o final de dezembro de 1993, com a implantação do Plano de Estabilização do Governo Itamar Franco, a esfera federal vem adotando um ajuste fiscal mais efetivo para as contas públicas, uma vez que este é fundamental para a retomada do crescimento econômico. Para atender a esse objetivo, foram tomadas várias decisões de política fiscal. Entre elas encontra-se a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), cuja finalidade era financiar os programas sociais e melhorar as receitas da União. Os recursos desse fundo eram provenientes da desvinculação de 20% das suas receitas tributárias das destinações previamente determinadas aos estados e aos municípios e da elevação da alíquota do Imposto de Renda não repassada aos fundos constitucionais. Também obteve uma nova fonte de recursos através da criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Assim, o Governo Federal elevou suas receitas e reduziu gastos, principalmente aqueles que seriam destinados para as áreas sociais. Essa circunstância ocorreu porque grande parcela desse esforço de arrecadação foi destinado ao pagamento de juros da dívida pública, em vista do aumento do endividamento do setor público federal. Assim, incluindo a parcela financeira, houve um aumento dos gastos do Governo Federal, os quais passaram de R\$ 167 bilhões em 1996 para R\$ 207 bilhões em 1998, com os juros da dívida pública subindo de R\$ 27 bilhões para R\$ 40 bilhões nesse período (IBGE apud Carro, 2001).

No Governo FHC, em nível federal, a ocorrência de maior receita fiscal resultou numa melhora significativa do seu resultado primário², elevando esse superávit de 0,58% do PIB em 1995 para 2,25% do PIB em 1999. Esse aumento de receita pode ser constatado também pelo aumento substancial da carga tributária global, que passou de 29,4% do PIB em 1995 para 31,6% do PIB em 1999.

Desde o final de 1998, o Governo Federal vem seguindo um programa de ajuste acertado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objetivo de obter recursos financeiros junto a esse organismo. Em vista disso, tanto o Governo Federal quanto os demais níveis de governo, estados e municípios, teriam que efetuar ajustes nas suas contas fiscais, uma vez que esses níveis de governo também são incluídos no resultado global do setor público. Todavia, mesmo antes da assinatura desse acordo, o Governo Federal implantou, em 1996, o Programa de Apoio à Reestruturação ao Ajuste Fiscal, com o intuito de reordenar as finanças estaduais. Isso fez com que, praticamente, todos os estados renegociassem as suas dívidas, alongando os seus prazos. Com os ajustes efetivados pelos estados e pelos municípios, estes passaram de um déficit pri-

² Esse conceito, calculado pelo Banco Central, exclui as despesas com os juros nominais incidentes sobre a dívida líquida do setor público.

mário de 0,17% do PIB em 1995 para um superávit de 0,21% do PIB em 1999, o que evidencia o esforço fiscal dessas esferas de governo. Porém foram os estados que tiveram uma maior pressão para efetuarem ajustes, em vista da necessidade de renegociarem os seus endividamentos internos com a União, que exigiu, para isso, uma reestruturação das suas contas fiscais.

No que se refere à esfera municipal, como a maioria dos municípios brasileiros não possuem dívidas públicas elevadas, foram poucos (180) os que as renegociaram com o Governo Federal.³ Alguns estudos têm sugerido que esse nível de governo não vem tomando decisões satisfatórias para reduzir os seus desequilíbrios fiscais. Alegam, ainda, que os municípios, ao disporem de transferências constitucionais, não fazem um esforço mais consistente para ampliar as suas receitas próprias.⁴

Cabe destacar que um importante instrumento de controle foi adotado a partir de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual impõe limites máximos para as dívidas públicas e despesas com pessoal e aplica sanções aos responsáveis por desvios, além de exigir a formulação de metas trienais para as três esferas de governo. Para os níveis subnacionais de governo, a principal sanção para o descumprimento das regras é a suspensão do recebimento de repasses de transferências voluntárias e de contratação de empréstimos.

2 - As finanças públicas dos municípios gaúchos

Nesta seção, serão examinados os resultados orçamentários para o conjunto dos municípios do RS e, também, por classes de tamanho. Também serão analisadas as receitas e as despesas, por classes de tamanho, dos municípios gaúchos no período de 1995 a 1999.

2.1 - O resultado orçamentário dos municípios do RS

Observando-se o resultado orçamentário para o conjunto dos municípios do RS, percebe-se que ocorreu um resultado deficitário durante o período 1995-97 e superávits nos anos de 1998 e 1999, sendo que, neste último ano, o

³ As renegociações das dívidas municipais foram efetivadas a partir da Resolução nº 74, de junho de 1999, do Senado Federal, com prazo de 30 anos e juros de 9% ao ano, mais correção do principal pelo IGP-DI.

⁴ A Constituição de 1988 proporcionou um aumento das transferências constitucionais para os municípios, tanto através do FPM quanto da cota-parte do ICMS, que foi ampliada de 20% para 25% do total arrecadado por esse imposto.

resultado, apesar de positivo, foi inferior ao atingido no ano anterior (Tabela 1). O superávit registrado nos dois últimos anos decorreu de fatores diferentes. Em 1998, o resultado positivo de R\$ 72,32 milhões (a preços de janeiro de 2000) deveu-se a um crescimento expressivo das receitas com transferências, enquanto, em 1999, houve uma redução mais significativa das despesas, principalmente com investimentos, o que possibilitou o pequeno superávit de R\$ 14,19 milhões.

Verificando a execução orçamentária dos municípios por classes de tamanho, constata-se que todas as classes melhoraram a sua situação financeira ao longo do período 1995-99, com uma redução no percentual de municípios deficitários. Enquanto em 1995 74,6% dos municípios eram deficitários, em 1999 essa participação diminuiu para 50,3%.

Tabela 1

Execução orçamentária dos municípios do RS — 1995-99

(R\$ mil)

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999
1 - Receita total	3 615 561	3 924 809	4 174 462	5 177 978	4 960 205
1.1 - Própria	805 994	788 140	833 725	921 149	887 805
1.2 - Transferências	2 571 855	2 862 861	3 036 935	3 983 203	3 706 408
1.3 - Operações de crédito	83 856	71 806	45 878	32 345	73 188
1.4 - Demais receitas	153 856	202 002	257 925	241 281	292 804
2 - Despesa total	3 797 080	4 164 127	4 250 322	5 105 659	4 946 012
2.1 - Pessoal	1 654 670	1 823 698	1 877 032	1 975 268	1 989 039
2.2 - Investimentos	549 272	500 251	278 433	505 992	432 456
2.3 - Demais despesas	1 593 137	1 840 177	2 094 857	2 624 399	2 524 517
Resultado orçamentário (1 - 2)	-181 519	-239 318	-75 860	72 319	14 193

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de jan./00.

2.2 - O comportamento das receitas municipais

As receitas totais dos municípios do RS aumentaram de R\$ 3,61 bilhões em 1995 para R\$ 5,18 bilhões em 1998 e caíram para R\$ 4,96 bilhões em 1999 (Tabela 1). Considerando as receitas municipais por classes de tamanho da população, verifica-se que houve aumento em todas elas, tendo-se destacado o estrato com mais de 100.000 habitantes, que apresentou um crescimento de 46% nas suas receitas, no período 1995-99 (Tabela 2).

Tabela 2

Evolução da receita total municipal, por classes de tamanho da população, no RS — 1996-99

CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO	1996	1997	1998	1999
Até 10 000	107	121	151	138
De 10 a 50 000	107	103	129	122
De 50 a 100 000	94	89	120	118
Mais de 100 000	114	113	149	146
Porto Alegre	119	158	171	166
TOTAL	109	115	143	137

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Base 1995 = 100.

Os principais itens das receitas municipais são as transferências, as receitas próprias⁵ e as operações de crédito.

As transferências tanto federais quanto estaduais constituem-se numa das mais expressivas fontes de receitas municipais. Examinando-se as transferências totais para o conjunto dos municípios do RS, observa-se que as mesmas representaram a maior parcela da receita total no período, alcançando uma média de 73,6%, tendo crescido 44%, passando de R\$ 2,57 bilhões em 1995 para R\$ 3,71 bilhões em 1999.

Considerando as transferências efetuadas para os municípios do RS por classes de tamanho, verifica-se que aqueles mais dependentes dessas receitas são os que possuem até 10.000 habitantes, onde estas atingiram 85,9% do total dos seus recursos em 1999.

A mais significativa das transferências, em termos de valor, é aquela efetuada pelo Estado para os municípios, através da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é formada pelo repasse de 25% da arrecadação total desse tributo para os municípios, o que se denomina retorno do ICMS. Esse retorno é mensurado através de um coeficiente que inclui o Valor Adicionado Fiscal (VAF) do município, com peso de 75%, e outros fatores que, somados, representam 25%.⁶ Como essa transferência tem como prin-

⁵ A receita própria é composta pelas receitas tributárias, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços e alienação de bens móveis e imóveis.

⁶ Esses fatores foram em 1999: população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), o inverso da taxa de evasão escolar (0,33%), o inverso do coeficiente de mortalidade infantil (0,33%), pontuação no projeto parceria (0,17%) e pontuação fixa (1,67%).

cial variável de cálculo o valor adicionado gerado em cada município, a mesma leva em consideração o dinamismo municipal. Assim, nem sempre os municípios, em vista de suas dinâmicas locais, apresentam desempenhos similares aos da economia como um todo, ou seja, a parcela de valor adicionado gerada no município pode registrar taxa de crescimento diferente daquela apresentada pela arrecadação do ICMS. Nessa circunstância, pode ocorrer que o total arrecadado pelo ICMS no Estado decline num determinado ano, ao mesmo tempo em que, para um município específico, a cota-parte desse imposto aumente.

Todavia, na medida em que o montante arrecadado pelo ICMS reflete o comportamento da atividade econômica, essas transferências, como um todo, dependem do desempenho da economia do RS, tendo apresentado uma queda real de 8%, passando de R\$ 1,41 bilhão em 1995 para R\$ 1,29 bilhão em 1999, com um declínio relativo nas receitas totais de 39,1% para 26,1% nesses mesmos anos. Esse resultado da cota-parte do ICMS para o conjunto dos municípios reflete a queda da arrecadação do ICMS ocorrida neste período, cujo recolhimento diminuiu 4%, passando de R\$ 5,1 bilhões em 1995 para R\$ 4,9 bilhões em 1999 (Borsatto, Rabello, Rückert, 2000).

Considerando os municípios por estratos de tamanho, verifica-se que aqueles com população entre 50.001 e 100.000 habitantes foram os que apresentaram um maior decréscimo de suas receitas de transferências da cota-parte do ICMS, as quais passaram de R\$ 262,9 milhões em 1995 para R\$ 204,0 milhões em 1999, registrando uma queda real de 22,4% nesse período.

Uma outra receita importante de transferências para os municípios é formada pela cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse fundo é constituído de 22,5% da receita líquida (receita bruta menos restituições e incentivos fiscais) de dois tributos federais: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR). Esses impostos têm sua arrecadação influenciada pelo nível da atividade econômica, levando em conta o comportamento da economia brasileira para os seus resultados.

O FPM destaca-se por apresentar uma função distributiva beneficiando os municípios das regiões de menor renda. Pela Lei nº 5.172, de 25.10.66, do valor total desse fundo, 10% são distribuídos às capitais (de acordo com o número de habitantes e o inverso da renda *per capita* das mesmas), enquanto 86,4% vão para municípios do Interior e 3,6% para o Fundo de Reserva, distribuídos aos municípios com mais de 142.633 habitantes. A cota-parte de cada município no FPM é proporcional a um coeficiente definido em lei, segundo a população, e este aumenta à medida que cresce a faixa populacional, porém numa proporção menor. É estabelecido um coeficiente mínimo de 0,6 para todos os municípios com até 10.188 habitantes e um máximo de 4,0 para municípios com mais de 156.216 habitantes. O critério utilizado para distribuição também leva em conta um coeficiente individual de participação de cada estado. Nesse sentido, dois

municípios de estados diferentes com a mesma população terão o mesmo coeficiente, mas não receberão o mesmo montante do Fundo. Todavia, desde 1990, cada estado possui um coeficiente fixo de participação, e, quando são criados novos municípios, a cota-parte do FPM dos demais municípios do estado respectivo diminui (Martins, 1998).

A distribuição desse fundo também é diferenciada pelas regiões do País. Do total destinado ao FPM, 35,3% vão para os municípios da Região Nordeste, 31,2%, para os municípios da região Sudeste, e o restante, 33,5%, para os municípios das Regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, evidenciando uma redistribuição inter-regional, além daquela entre municípios de diferentes tamanhos de população.

Para o conjunto dos municípios do RS, ocorreu um acréscimo de 22,0% das receitas com o FPM, que subiram de R\$ 832,20 milhões em 1995 para R\$ 1,02 bilhão em 1999. No entanto, essas transferências (FPM) perderam posição relativa na receita total, passando de 23,0% em 1995 para 20,5 % em 1999. Isso significa que, apesar do crescimento absoluto das mesmas, houve outros recursos, que apresentaram um crescimento mais elevado.

Quando são desagregados os dados por tamanho de população, observa-se que, para o conjunto dos municípios do RS, aqueles com até 50.000 habitantes detêm a maior parcela desse fundo, ou seja, 68,3% do total destinado ao Estado em 1999. Para aqueles municípios com até 10.000 habitantes, o FPM representou, em média, 43,0% do total das suas receitas no período 1995-99.

Os municípios com maior população são menos beneficiados com o FPM, em termos *per capita*, à medida que os coeficientes desse fundo são maiores quando cresce a faixa populacional, mas numa proporção menos elevada (Araújo, Oliveira, 2001). Em vista disso, em 1999, os municípios gaúchos com até 10.000 habitantes receberam do FPM, em média, R\$ 338,00 por habitante, e aqueles com mais de 100.001 habitantes receberam R\$ 52,00.

Quanto à participação da receita própria no total das receitas, houve perda de participação relativa em todos os estratos populacionais. Observa-se que, quanto menor é a população do município, menor é a participação das receitas próprias no total. Os municípios com até 10.000 habitantes (pequenos) possuíam uma participação média de 9,6% no período 1995-99, enquanto aqueles com mais de 100.001 habitantes registraram uma participação média da receita própria na receita total de 20,7% nesse mesmo período. No Município de Porto Alegre, essa participação foi muito elevada no período, representando um percentual médio de 36,7%.

A receita própria *per capita* média também é maior para os municípios com mais de 100.001 habitantes, a qual atingiu R\$ 75,00 em 1999, enquanto para o total dos municípios foi de R\$ 60,00. Já Porto Alegre obteve uma receita própria *per capita* de R\$ 251,00 em 1999. Diante disso, conclui-se que, na medida em

que a arrecadação própria dos municípios menores é muito pequena, tornando-se insuficiente para financiar seus gastos, estes dependem substancialmente das transferências constitucionais, enquanto os municípios maiores possuem um maior potencial para geração de receitas próprias.

A receita tributária,⁷ para o conjunto dos municípios do RS, apresentou uma elevação real de 13,8% em 1999 em relação ao ano de 1995 (Tabela 3). Aos municípios, segundo a Constituição de 1988, é atribuída a competência dos seguintes impostos: Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (inter-vivos) (ITBI) e Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC)⁸. Além desses impostos, os municípios dispõem de recursos de taxas e contribuições de melhoria.

Tabela 3

Receita tributária municipal, por classes de tamanho da população, no RS — 1995-99

	(R\$ mil)				
CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999
Até 10 000	38 060	36 745	45 937	44 346	37 264
De 10 001 a 50 000	113 015	113 950	117 317	128 162	117 405
De 50 001 a 100 000	82 579	78 224	80 050	87 024	85 506
Mais de 100 001	157 353	176 234	184 688	205 485	198 402
Porto Alegre	231 051	252 829	274 718	288 026	269 562
TOTAL	622 058	657 982	702 711	753 043	708 140

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de jan./00.

⁷ O conceito de tributos inclui os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

⁸ O IVVC foi extinto por emenda constitucional em 1993.

No conjunto dos municípios, o imposto mais importante, em termos de arrecadação, é o ISSQN, o qual representou 39,0% das receitas tributárias em 1999. Todavia, ao se desagregarem os municípios por classes de tamanho, verifica-se que esse imposto é mais expressivo apenas naqueles municípios com mais de 100.001 habitantes e na capital gaúcha. Esse imposto, que gera a maior parcela das receitas tributárias de Porto Alegre, 54,1% do total em 1999, aumentou de R\$ 121,45 milhões em 1995 para R\$ 145,96 milhões em 1999. O ISSQN tem como fato gerador a prestação, pelo contribuinte, de serviços de qualquer natureza, desde que esse serviço não esteja compreendido na competência tributária da União ou do Estado; sua arrecadação elevou-se, em termos reais, em 26,0% no período em análise, refletindo o aumento da participação dos serviços nas atividades econômicas após o Plano Real.

Por sua vez, o IPTU tem como fato gerador a propriedade de domínio útil ou a posse de um bem imóvel urbano, sobre cujo valor venal incide a base de cálculo. Não há legislação para fixação e limitação de alíquotas, ficando sua definição a cargo do município.⁹ Esse imposto, que representou, em média, 36,0% do total da receita tributária do período, vem crescendo nos últimos anos, apresentando um crescimento real de 9,0% entre 1995 e 1999. Um dos motivos para o seu melhor comportamento é que, desde 1994, com a estabilidade da moeda em vista das medidas adotadas pelo Plano Real, ficou mais fácil fazer uma avaliação mais realista dos imóveis e atualizar os cadastros (Balthazar, 2000). Considerando o total das receitas arrecadadas com o IPTU, por classes de tamanho, para o conjunto dos municípios do RS, verifica-se que ele é mais significativo naqueles municípios com mais de 100.001 habitantes e na Capital.

A participação das receitas de tributos no total dos recursos dos municípios do RS representou, em média, apenas 15,9% no período. Esse percentual demonstra que o volume de impostos arrecadados diretamente pelas prefeituras gaúchas, no seu conjunto, não é expressivo no total das receitas, sendo mais significativo nos municípios maiores. No caso de Porto Alegre, essas receitas responderam por 36,5% das suas receitas totais na média do período.

Como fonte de receita os municípios têm também as operações de crédito (empréstimos). Todavia tais receitas enfrentam restrições para serem utilizadas; dentre elas, pode-se citar o fato de as contratações dependerem dos limites de endividamento fixados pelo Senado Federal e, também, de que os municípios somente poderão dispor desses créditos se não estiverem em débito

⁹ O sistema progressivo de cobrança do IPTU foi adotado em 1998, mas, por ação de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, foi eliminado. Já no ano de 2000, o Congresso Nacional aprovou uma emenda à Constituição, autorizando novamente o sistema progressivo para os municípios que quisessem utilizá-lo.

com o PASEP, o FGTS e o INSS. Além disso, para obterem esses recursos, os municípios têm que cumprir com o estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao dispêndio máximo a ser gasto com pessoal (60% da receita corrente líquida). Para o conjunto dos municípios gaúchos, a participação das receitas com operações de crédito é pequena, representando, em média, 1,4% do total no período. O volume desses recursos caiu 13% no período, passando de R\$ 83,8 milhões em 1995 para R\$ 73,2 milhões em 1999. Esse comportamento evidencia que a maioria dos municípios gaúchos não utiliza esses recursos, tendo em vista as restrições existentes para obtê-los.

2.3 - A análise das despesas municipais

As despesas totais dos municípios do RS registraram um crescimento real de 30,0% no período 1995-99, subindo de R\$ 3,80 bilhões para R\$ 4,95 bilhões nesse intervalo (Tabela 4).

Levando em conta o total dos municípios do RS pelo tamanho da população, observa-se um aumento dos dispêndios em todos os estratos de população de 1995 para 1999. Aqueles municípios com mais de 100.001 habitantes obtiveram um maior crescimento (43%) de seus dispêndios. O Município de Porto Alegre registrou um aumento significativo de 61% nesse período.

Tabela 4

Evolução da despesa total municipal, por classes de tamanho da população, no RS — 1996-99

CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO	1996	1997	1998	1999
Até 10 000	108	114	141	130
De 10 001 a 50 000	107	98	121	117
De 50 001 a 100 000	91	83	104	107
Mais de 100 000	120	112	143	143
Porto Alegre	121	163	171	161
TOTAL	110	112	134	130

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Base 1995 = 100.

As despesas mais significativas são aquelas com pessoal, que representaram, em média, 42,1% do total. Para o conjunto dos municípios do RS, essas despesas subiram 20% no período, elevando-se de R\$ 1,65 bilhão em 1995 para R\$ 1,99 bilhão em 1999. As participações dessas despesas no total dos dispêndios foram maiores para os municípios com mais de 100.001 habitantes, cujo percentual atingiu, em média, 46,6% no período.

Quanto aos gastos com investimentos municipais, estes apresentam uma representatividade muito menor do que o de pessoal na despesa total (média de 10,3%). O volume de investimentos para o conjunto dos municípios do RS apresentou um montante muito pequeno, tendo caído 21% no período, passando de R\$ 549,27 milhões em 1995 para R\$ 432,45 milhões em 1999. Esses dispêndios dependem dos recursos correntes que os municípios terão após cobrir as suas despesas correntes. Afora isso, contam com as operações de crédito que tenham sido efetuadas pelos municípios, as quais não são muito expressivas, como mencionado anteriormente.

Por fim, quanto aos dispêndios municipais com o serviço da dívida, verifica-se que estes não foram muito expressivos, representando, em média, 5,1% das despesas totais no período 1995-99, uma vez que esse nível de governo não utiliza significativamente empréstimos.

3 - O processo de descentralização e os gastos sociais municipais no RS

Neste item, será descrito o processo de descentralização de três áreas — saúde, educação e assistência social —, uma vez que foram nessas áreas que o processo de transferência de atribuições e de recursos foi mais significativo. Serão apresentados, também, os gastos sociais totais realizados pelo Estado e pelos municípios, em especial, Porto Alegre.

3.1 - O processo de descentralização e a legislação para estados e municípios

Para entender a dinâmica da responsabilidade municipal pelos gastos sociais, é fundamental levar em conta o projeto de descentralização de recursos e atribuições sociais esboçado na Constituição de 1988 e que vem sendo gradativamente implantado desde então, considerando que ela possibilitou alterações importantes no que diz respeito aos direitos sociais ao legitimar a universalização dos serviços sociais, principalmente nas áreas de educação, saúde e assistência social.

A descentralização que vem ocorrendo no País segue uma perspectiva de municipalizar os serviços a partir da idéia de que, quanto mais perto dos cidadãos estiverem os recursos e a responsabilidade pela prestação dos serviços, os mesmos poderão ser melhor controlados tanto através da participação popular (dos Conselhos Municipais) quanto através das instâncias políticas de âmbito local, como prefeitos, secretários municipais, vereadores, etc. Em vista disso, os diversos setores das áreas sociais vêm efetuando reformas com vistas a alcançar esse nível de descentralização.

No que diz respeito ao processo de descentralização, a área da **saúde** foi a única onde houve a construção de uma política nacional, com a atuação dos diversos setores da sociedade, pois, desde a Constituinte, estabeleceu-se um embate de forças entre representantes de cada setor interessado nessa área. Esse processo vem se desenvolvendo com avanços e recuos por mais de uma década, mas, atualmente, a descentralização da saúde é uma realidade na qual se encontra a quase-totalidade dos municípios brasileiros.

Após diversas tentativas de regulamentação do setor (quanto ao processo de repasse de recursos e atribuições para estados e municípios), passou a vigorar a Norma Operacional Básica (NOB) do Sistema Único de Saúde (SUS) 01/93, através da qual se oferecia aos municípios a possibilidade de ingressarem no processo de municipalização em qualquer das modalidades — incipiente, parcial ou semiplena —, de acordo com as suas condições financeiras, materiais e de recursos humanos. Em 1998, o sistema avançou ao ser implantada a NOB-SUS/96, que instituiu duas modalidades de gestão: a Gestão Plena de Assistência Básica e a Gestão Plena do Sistema de Saúde. A **Gestão Plena de Assistência Básica**, que supõe a gestão apenas das ações e serviços básicos, dá direito ao recebimento do Piso de Atenção Básica fixo (PAB fixo), correspondente a um valor *per capita* repassado automaticamente¹⁰. À medida que os municípios vão aderindo aos programas incentivados pelo Governo Federal, também passam a receber um valor adicional, chamado de PAB variável. Esses programas são: Saúde da Família; Agentes Comunitários de Saúde; Saúde Bucal; Assistência Farmacêutica Básica; Combate às Carências Nutricionais; Combate a Endemias; e Vigilância Sanitária.

Já a **Gestão Plena do Sistema de Saúde** refere-se à municipalização total da gestão da saúde do município, incluindo a medicina preventiva. Nesses

¹⁰ Em janeiro de 2001, essa modalidade foi ampliada, e novas ações e procedimentos passaram a ser considerados básicos e de responsabilidade municipal (Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS) 01/2001).

casos (assim como era na gestão semiplena do modelo anterior), o repasse de recursos é integral, o que implica transferir aos municípios os montantes correspondentes à gestão total do sistema municipal, incluindo tanto os prestadores públicos quanto os privados, de acordo com um teto financeiro previamente estabelecido.

O total de recursos para as áreas da saúde, previdência social e assistência social é alocado no Orçamento da Seguridade Social da União, mas não foi estabelecido um percentual a ser direcionado para cada setor. O que tem ocorrido é que a previdência social, sendo uma despesa incompressível, absorve uma parcela substancial desses recursos.

Por sua vez, para garantir o financiamento do SUS, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29 (EC 29, setembro de 2000), estabelecendo o mínimo que a União, os estados e os municípios deveriam aplicar na saúde. Já em 2000, a União deveria aplicar, em ações e serviços de saúde, o montante empenhado em 1999 acrescido de, no mínimo, 5% e, de 2001 a 2004, o valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Para estados e municípios, prevê-se um aumento gradual nos gastos com saúde de um patamar de 7% em 2000 até atingir 12% e 15%, respectivamente, em 2003, das receitas oriundas de impostos e transferências constitucionais.

Por sua vez, o processo de descentralização na área de **educação** ocorreu de maneira bem mais lenta, existindo, no País, uma heterogeneidade muito grande quanto ao grau de participação dos municípios na prestação de serviços educacionais. Nesse sentido, em apenas alguns estados, observa-se uma importante municipalização do Ensino Fundamental.

A Constituição de 1988 (art. 212) estabeleceu, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a vinculação de 18% para a União e de 25% para estados e municípios da receita resultante de impostos (incluindo as transferências da União). No entanto, "(...) a legislação não contemplava mecanismos reguladores capazes de assegurar a efetiva aplicação das verbas destinadas à educação e, além disso, era marcada pela ausência de uma definição clara das responsabilidades a serem assumidas pelos estados e municípios" (Garson, Araújo, 2001, p. 2). Para resolver essa questão, foram definidas, através da Emenda Constitucional nº 14/96, as atribuições de cada instância governamental, buscando organizar um sistema hierarquizado de ensino. Com esse sentido, caberia aos municípios atuarem prioritariamente no Ensino Fundamental e na educação infantil; aos estados e ao Distrito Federal, no Ensino Fundamental e no Médio; e a União ficaria com a responsabilidade pelo Ensino Superior. Essa emenda instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que foi implementado a partir de janeiro

de 1998.¹¹ Ela estabeleceu também que 60% dos recursos referentes ao artigo 212 da Constituição deveriam constituir um fundo, centralizado em cada estado, a ser repartido proporcionalmente entre estado e municípios de acordo com o número de matrículas no Primeiro Grau nas respectivas redes, tendo como objetivo delimitar um gasto mínimo padrão por aluno em todo o território nacional e a priorização do Ensino Fundamental (Primeiro Grau). Esse valor não deveria ser inferior a R\$ 315,00 por aluno/ano para todo o Ensino Fundamental nos anos de 1998 e 1999, ficando a cargo do Governo Federal prover uma complementação. Para 2001, estabeleceram-se os valores mínimos de R\$ 363,00 para até a 4ª série e de R\$ 381,14 para a 5ª até a 8ª série da Educação Especial. A Emenda determinou, ainda, que 60% dos recursos totais do Fundo devem ser destinados à remuneração de professores.

Com essas mudanças, houve um aumento da participação dos municípios: enquanto em 1997 os mesmos respondiam por 40,7% de todas as matrículas do Ensino Fundamental na rede pública, em 1999 sua participação elevou-se para 49,3% (BR. MEC, 2000).

No que se refere às ações de **assistência social**, estas passaram, a partir da Constituição de 1988, a ser financiadas, principalmente, por recursos do Orçamento da Seguridade Social da União, dos estados e dos municípios. A assistência social foi universalizada, devendo ser prestada a todos aqueles que dela necessitem, independentemente de contribuição prévia. As ações implementadas nessa área são de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, promoção da integração ao mercado de trabalho, habilitação e reabilitação daqueles indivíduos portadores de alguma deficiência, além da garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuir meios para se auto-sustentar.

As alterações ocorridas na década de 90, na área assistencial, foram expressivas se comparadas com o período anterior, quando existia um conjunto descoordenado de programas, centralizados no Governo Federal e de caráter fortemente clientelista. Através da extinção do Ministério do Bem-Estar Social e dos principais órgãos centrais de execução de políticas assistenciais (MP 813 de 1º.01.95), como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Cen-

¹¹ O Fundef foi constituído pela Emenda Constitucional nº 14 (EC-14/96), para ser implementado a partir de janeiro de 1998. É um fundo destinado exclusivamente ao Ensino Fundamental e é formado, no âmbito de cada estado, por 15% dos seguintes recursos: ICMS devido aos estados e aos municípios; FPE e FPM; cota-parte do Fundo de Participação nas Exportações (FPEX); e recursos correspondentes à compensação financeira decorrente da Lei Kandir. A partilha desses recursos entre o Governo Estadual e os governos municipais se dará de acordo com o número de matrículas nas respectivas redes de ensino.

tro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA), verifica-se uma descentralização dessas atividades para estados e municípios (com exceção dos benefícios previdenciários). O Ministério da Previdência passou a incorporar a área de assistência social, sendo criada a Secretaria de Assistência Social, que assumiu a coordenação das políticas nacionais dessa área.

Com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993, um novo conjunto de leis e decretos reorganizando o setor quanto às novas formas de financiamento e de gestão descentralizada começou a ser desenvolvido. Iniciou-se uma revisão das políticas de assistência social, que passaram a ser desenvolvidas de forma descentralizada e com a participação da sociedade civil, através dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo. A LOAS assegurou às esferas municipais poderes específicos, através da criação do Sistema de Descentralização das Políticas de Assistência Social (Sidepas), que tem como função disciplinar a descentralização das políticas nessa área. No entanto, somente em 1999 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB/99). A PNAS fixou medidas estabelecendo pactos entre a União, os estados e os municípios, assim como entre o Estado e a sociedade, incluindo desde a discussão das estruturas de financiamento, decisão participativa (via conselhos) e gestão descentralizada. Quanto à NOB/99, além das competências dos órgãos executores e gestores da PNAS, ela definiu todos os procedimentos necessários para o recebimento de recursos pelas esferas estaduais e municipais.

A descentralização também pode ser concebida como uma forma de repasse de programas e serviços para a sociedade, através do Terceiro Setor e das empresas privadas. E é principalmente sob esse enfoque que vem sendo implantada a descentralização da política de assistência social. Nessa idéia de descentralização, está presente a parceria entre o setor público e o privado, implicando uma redefinição da relação público-privado no financiamento de bens e serviços sociais.

3.2 - Gastos sociais municipais e do RS

As despesas municipais nas áreas sociais obtiveram um crescimento na década de 90. No Rio Grande do Sul, ela cresceu 128% entre 1990 e 1999, enquanto a despesa social estadual subiu apenas 11% no mesmo período. Em vista disso, enquanto em 1990 a despesa social municipal representava 33,5% da despesa social estadual, em 1999 ela passou a representar 68,8%. Esse aumento relativo do gasto social municipal deveu-se, sobretudo, aos processos institucionalizados de descentralização de recursos e de atribuições que vêm ocorrendo em algumas áreas, mas também ao fato de que os municípios estão

assumindo ações que antes eram de responsabilidade dos estados e da União, devido à descentralização “forçada” dos encargos, paralelamente ao aumento das demandas sociais.

Uma atuação mais expressiva dos municípios pode ser evidenciada, também, pela comparação entre o incremento do gasto social e a evolução das transferências. Devido à dificuldade de serem dimensionadas as transferências vinculadas especificamente às áreas sociais, utilizou-se, na comparação, o total das transferências. Enquanto a despesa realizada nas áreas sociais cresceu 128% na década, a receita de transferências aumentou menos da metade, ou seja, 61%.

Para o conjunto dos municípios, verificou-se que 100,7% do incremento da receita arrecadada na década de 90 destinou-se à área social, evidenciando o esforço desse nível de governo no que se refere ao fato de aumentar sua responsabilidade pelas demandas sociais, ainda que, a partir da análise efetuada, não se possa concluir se houve um aumento de qualidade na prestação desses serviços.

No que diz respeito aos gastos sociais municipais, os mesmos registraram uma participação crescente na despesa total dos municípios, subindo de 44,9% em 1990 para 54,8% em 1991, e continuaram a crescer até atingir 65,0% em 1999. Em termos de volume de gastos, essas despesas sociais subiram de R\$ 2,13 bilhões em 1995 para R\$ 3,21 bilhões em 1999, com um crescimento de 51% no período, enquanto a receita total municipal cresceu 37%, e a despesa total, 30%.

Tabela 5

Despesas sociais municipais, por classes de tamanho da população, no RS —1995-99

	(R\$ mil)				
CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999
Até 10 000	289 876	345 741	361 881	497 105	462 306
De 10 001 a 50 000	494 968	563 682	521 379	686 161	678 945
De 50 001 a 100 000	358 462	344 437	318 459	413 081	429 920
Mais de 100 000	526 013	621 633	609 430	795 766	807 135
Porto Alegre	459 006	579 381	832 180	883 654	837 196
TOTAL	2 128 326	2 454 874	2 643 329	3 275 766	3 215 503

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de jan./00.

No exame das despesas sociais municipais por funções, constatou-se que as mais importantes são em educação e cultura, representando 29,0% da despesa total dos municípios, e em saúde e saneamento, que alcançaram, em 1999, 19,0% daquela, no conjunto dos municípios, enquanto as em assistência e previdência representaram apenas 8,8% do total.

Examinando a composição e o crescimento do gasto social no período, verificou-se um aumento no montante de gastos tanto na função Educação e Cultura quanto na função Saúde e Saneamento, embora esta última venha crescendo mais rapidamente, em vista, principalmente, da política de municipalização da saúde ocorrida nos últimos anos.

Tabela 6

Despesas sociais, por função social, e despesas totais municipais no RS — 1995-99

(R\$ mil)

ANOS	DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	EDUCAÇÃO E CULTURA	HABITAÇÃO E URBANISMO	SAÚDE E SANEAMENTO
1995	5 803	920 259	360 203	426 656
1996	8 925	1 043 568	375 705	582 196
1997	6 422	1 015 102	318 010	822 056
1998	7 114	1 423 685	364 726	965 560
1999	7 888	1 431 944	368 358	941 209

ANOS	TRABALHO	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	DESPESAS SOCIAIS
1995	25 739	389 666	2 128 326
1996	23 405	421 075	2 454 874
1997	35 023	446 715	2 643 329
1998	32 987	481 693	3 275 766
1999	26 979	439 125	3 215 503

FONTE: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de jan./00.

A despesa na função Saúde e Saneamento subiu de R\$ 426,66 milhões em 1995 para R\$ 941,21 milhões em 1999, com um crescimento de 121%. A participação desse gasto na despesa total aumentou de 11,2% em 1995 para 19,0% em 1999, evidenciando, sobretudo, a nova política do setor, na qual os municípios na modalidade de gestão semiplena (ou Plena do Sistema, como passou a ser denominada a partir de 1998) passaram a receber dos Governos Federal e Estadual todos os recursos disponíveis para aplicação em saúde, incluindo o pagamento aos prestadores públicos e privados de assistência à saúde, medidas de saúde preventiva, etc. A inclusão da capital do RS nessa modalidade de gestão em 1996 influenciou fortemente esses resultados.

No que diz respeito à função Educação e Cultura, observa-se um aumento de 56% em 1999 em relação a 1995, tendo esse acréscimo ocorrido, principalmente, a partir de 1998, o que parece já evidenciar o resultado da vinculação de recursos através do Fundef, uma vez que a sua implantação foi iniciada neste último ano. A participação dessa função na despesa total municipal cresceu de 24,2% em 1995 para 29,0% em 1999. Esse incremento de recursos consubstanciou-se numa maior participação percentual dos alunos da rede municipal no total de alunos da rede pública do Ensino Fundamental do RS, que passou de 40,8% em 1997 para 43,4% em 1999; enquanto o total de alunos nesse nível de ensino cresceu 1,8% no período 1997-99, na rede municipal esse aumento foi de 8,2% (BR. MEC, 2000).

Em Porto Alegre, ressalta-se a elevada participação da função Saúde e Saneamento na despesa total (41,2%), sendo mais de R\$ 350 milhões direcionados para o Programa Saúde, correspondendo à expressiva parcela de 35,9% da despesa total (Tabela 7).

As demais funções sociais importantes foram Educação e Cultura (com 19% da despesa total, sendo 9,6% no Programa Ensino Fundamental); Habitação e Urbanismo (com 13,1%, sendo 4,0% para o Programa Habitação e 4,7% para Urbanismo¹²); e Assistência e Previdência (com 11,4% do total, dos quais 9,8% destinados à previdência e 1,6% à assistência¹³) — Tabela 7.

A receita de transferências foi incrementada em Porto Alegre (com um crescimento de 118% em relação a 1995, quando, no conjunto dos municípios, esse aumento foi de apenas 44%). Nela, destacam-se auxílios e contribuições da União, os quais representaram 46,4% do total de transferências para Porto Alegre em 1999¹⁴ e referem-se àquelas transferências da União para o SUS

¹² Do total realizado no Programa Habitação, 91,3% referem-se ao subprograma Habitações Urbanas, através de transferências para o Departamento Municipal de Habitação (Demhab).

¹³ Do total realizado no Programa Assistência, 77,0% foram transferidos para a Fundação de Assistência Social e Comunitária (FASC).

¹⁴ Mais da metade do total de transferências realizadas para o conjunto dos municípios, como auxílios e contribuições da União, foi destinada para Porto Alegre (54,7%).

(99,2% do total, sendo o restante referente ao salário-educação). No ano de 1997, houve um crescimento dessas transferências de quase 3.000% em relação ao ano de 1995, uma vez que, a partir desse ano, o Município gerenciaria todo o setor da saúde municipal, incluindo o repasse de recursos ao setor privado em função da prévia prestação de serviços à população.

Assim, o montante transferido pela União para o SUS do Município (R\$ 282,38 milhões) representa 80,6% da despesa realizada no Programa Saúde, 27,3% de toda a receita municipal arrecadada e 29,0% da despesa total realizada, e, ainda, 33,7% dos recursos disponíveis para as despesas sociais têm origem nas expressivas transferências realizadas pelo SUS para o Município de Porto Alegre.

Tabela 7

Despesa com pessoal, investimentos e total nas funções sociais
e seus principais programas em Porto Alegre —1999

FUNÇÕES E PROGRAMAS SOCIAIS	PESSOAL		INVESTIMENTOS	
	Valor (R\$ mil)	%	Valor (R\$ mil)	%
Educação e cultura	96 387	35,6	5 665	9,9
Educação de crianças de 0 a 6 anos	8 445	3,1	209	0,4
Ensino Fundamental	61 534	22,7	4 426	7,7
Habitação e urbanismo	13 943	5,1	28 559	49,9
Habitação	-	-	-	-
Urbanismo	10 634	3,9	28 045	49,0
Saúde e saneamento	78 256	28,9	14 068	24,6
Saúde	55 727	20,6	4 278	7,5
Saneamento	3 014	1,1	8 460	14,8
Trabalho	-	-	-	-
Proteção ao trabalhador	-	-	-	-
Assistência e previdência	16 361	6,0	74	0,1
Assistência	1 280	0,5	74	0,1
Previdência	15 081	5,6	-	-
Funções sociais	204 947	75,7	48 366	84,4
Despesa total	270 745	100,0	57 276	100,0

(continua)

Tabela 7

Despesa com pessoal, investimentos e total nas funções sociais
e seus principais programas em Porto Alegre —1999

FUNÇÕES E PROGRAMAS SOCIAIS	OUTROS		DESPESA TOTAL	
	Valor (R\$ mil)	%	Valor (R\$ mil)	%
Educação e cultura	82 885	12,8	184 937	19,0
Educação de crianças de 0 a 6 anos	6 326	1,0	14 980	1,5
Ensino Fundamental	27 645	4,3	93 605	9,6
Habitação e urbanismo	85 028	13,1	127 529	13,1
Habitação	39 366	6,1	39 366	4,0
Urbanismo	7 397	1,1	46 076	4,7
Saúde e saneamento	309 637	47,9	401 962	41,2
Saúde	290 480	44,9	350 485	35,9
Saneamento	5 164	0,8	16 638	1,7
Trabalho	11 881	1,8	11 881	1,2
Proteção ao trabalhador	11 881	1,8	11 881	1,2
Assistência e previdência	94 452	14,6	110 887	11,4
Assistência	13 763	2,1	15 117	1,6
Previdência	80 541	12,4	95 622	9,8
Funções sociais	583 884	90,2	837 196	85,9
Despesa total	646 981	100,0	975 002	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO Municipal de Porto Alegre. [Porto Alegre], 1999.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de jan./00.

4 - Considerações finais

Nas últimas duas décadas, ocorreram alterações significativas na condução das políticas sociais, principalmente a partir da Constituição de 1988. Houve pelo menos três mudanças fundamentais que alteraram o sistema nacional de políticas sociais, que são a descentralização, as novas formas de alocação de recursos e a redefinição da relação público-privado no financiamento e na provisão de bens e serviços sociais.

Nesse contexto de descentralização, o poder central não desaparece. O que ocorre é uma mudança na sua forma de atuação, passando para os estados e os municípios uma parte mais expressiva das responsabilidades de gerir e executar as políticas públicas.

A Constituição de 1988 possibilitou alterações importantes no que se refere aos direitos sociais ao legitimar a universalização dos serviços sociais, sobretudo na área de educação, saúde e assistência social.

No entanto, a política de ajuste do Governo Federal, que vem ocorrendo desde a implantação do Plano Real em 1994 e que obteve resultados positivos, efetivou-se pelo aumento de receitas fiscais e, também, pelos cortes de gastos, principalmente nas áreas sociais.¹⁵ Essa circunstância fez com que os municípios assumissem mais encargos e aumentassem seus dispêndios nessas áreas.

Observando-se as receitas totais dos municípios do RS, verificou-se que a maior parte deles dependem de transferências das outras esferas de governo. Todavia, de acordo com o tamanho do município, essas transferências representam uma parcela diferenciada na receita total. Nos municípios considerados de tamanho pequeno (até 10.000 habitantes), as transferências são fundamentais para o financiamento de seus dispêndios, pois representam uma parcela significativa das suas receitas totais (em média, 60%), enquanto, para aqueles municípios que possuem um tamanho de população maior (mais de 100.000 habitantes), essas transferências contribuem com uma participação pequena nas suas receitas totais. Para estes últimos, são as receitas próprias que registram uma participação mais expressiva no total das receitas.

O exame dos gastos municipais do RS revelou um aumento no período 1995-99, evidenciando o aumento de atribuições que vem assumindo essa esfera de governo. No que se refere aos gastos na área social, verificou-se que houve, na década, um crescimento da despesa social municipal em todas as classes de tamanho muito superior à observada na esfera estadual, evidenciando uma municipalização da responsabilidade do atendimento das questões sociais, dentro da **ótica da responsabilidade da execução**.

Pelo lado do financiamento, constatou-se que, no conjunto dos municípios gaúchos, o crescimento das transferências foi inferior ao do gasto social. Também se percebeu que o crescimento dos gastos sociais foi muito superior ao aumento da receita arrecadada, tendo a participação desse gasto na receita total municipal se elevado de 44,5% em 1990 para 64,8% em 1999, evidencian-

¹⁵ Conforme dados do IBGE (IBGE apud Carro, 2001), as despesas com saúde e educação reduziram sua participação nos gastos totais federais, passando de 6,8% e 3,09% em 1996 para 5,3% e 3,07% em 1999, respectivamente.

do a prioridade dessa área diante das demais. Dentre as funções sociais, destacam-se as funções Educação e Cultura e Saúde e Saneamento, as quais, somadas, representaram, em 1999, 48% do total dos gastos municipais nas áreas sociais. Nessas duas áreas, o processo de descentralização foi acelerado nos últimos anos e, principalmente, a partir de 1998, quando foram implantados a Gestão Plena do Sistema de Saúde e o Fundef.

A análise das receitas e despesas dos municípios gaúchos evidenciou que os mesmos receberam mais recursos de transferências da União, mas, também, que elevaram as suas atribuições, com um aumento muito mais expressivo das despesas sociais. Esse resultado parece demonstrar que ocorreu uma preocupação dos municípios com a área social. Por sua vez, é importante destacar, como alguns estudos vêm indicando, que existe um esforço por parte dos municípios em dar continuidade ao processo de descentralização.

Bibliografia

AFFONSO, Rui. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise de planejamento no Brasil nos anos 80. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 4, dez. 1990.

ARAÚJO, Erica; OLIVEIRA, Paulo André. Federalismo fiscal. receita municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS. **Informe-se**, Brasília: BNDES/Secretaria para Assuntos Fiscais, n. 28, jun. 2001.

BALTHAZAR, Ricardo. Prefeituras aumentam receita própria. **Valor Econômico**, p. A-3, 12 set. 2000.

BORSATTO, Maria Luiza, RABELLO, Mercedes, RÜCKERT, Isabel. **As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul, 1995-99**. Porto Alegre: FEE, 2002. No prelo.

BORSATTO, Maria Luiza, RABELLO, Mercedes, RÜCKERT, Isabel. Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90. In FLIGENSPAN, F. (coord.) **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: FEE, 2000. p. 319-360.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1994.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Balanço do FUNDEF (1998-2000)**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/balanço2000.doc>

CARRO, Rodrigo. Dívida pública reduz investimentos sociais. **Valor Econômico**, p. A-3, 19 dez. 2001.

EQUÍVOCOS da NOB 96: Uma proposta em sintonia com os projetos neoliberalizantes? Datasus, Conferência Nacional de Saúde On-line. Disponível em: <http://datasus.gov.br/csn/temas/NOB96/NOB96crit.htm> Acesso em: mar.

GARSON, Sol; ARAÚJO, Erica. Federalismo fiscal. ações sociais básicas: descentralização ou municipalização? **Informe-se**, Brasília: BNDES, Secretaria para Assuntos Fiscais, n. 23, jan. 2001.

MARTINS, Luis Gustavo Vieira. **Desigualdades sociais e desigualdades fiscais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: impactos da reestruturação e da descentralização. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Planejamento Urbano e Rural, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998. (mimeo).

MARTINS, Luis Gustavo Vieira. **O Futuro das Metrôpoles**: impactos da globalização; desigualdades sociais e iniquidades fiscais: a fiscalidade local como dimensão da “periferização” metropolitana. Teresópolis, RJ, 17-21 maio 1999. (mimeo).

MÉDICI, André C. Políticas sociais e federalismo. IN: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. (org.). **A Federação em perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995. (Ensaios selecionados).

OLIVEIRA, Fabrício . **Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil**: 1980/1996. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para discussão n. 649).

TRIBUNAL de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br>